

关于集体林权制度改革若干重大问题的思考

贺东航 朱冬亮

内容提要: 本文侧重从村级实践过程来评价集体林权制度改革,对“林改”中的若干重大问题进行了思考,这些问题包括林改中的效率与公平、林地集中与经营绩效的关系、明晰林权与促进林地的投入、林改后的林地可持续经营、林改实践中的决策模式等。本文认为,当前我国农村家庭土地承包制度正在转向以耕地流转为目标的改革实践,正面临一些亟待破解的新命题。

关键词: 林权制度改革 重大问题 思考

2003年,中共中央、国务院出台了《关于加快林业发展的决定》,福建、江西作为国家林业局确定的最主要的试点省份之一,率先拉开了新林改的序幕。总体而言,两省林改主要包括明晰所有权、放活经营权;开展林权登记、发换林权证;建立规范有序的林木所有权、林地使用权流转机制;深化林业配套改革、落实林木经营者对林木的处置权和收益权等四个方面的内容,最终目的是通过对林业产权制度的改革,实现“均山、均权、均利”和“耕者有其山”的目标。在试点经验的基础上,2008年6月8日,国务院制定出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,标志着集体林权制度改革(下面统一称为“林改”)在全国的全面推广实施,开始直接涉及到我国农村千家万户的利益。

对这个改革,舆论给予了很高的评价,认为“具有像当年的农村联产承包责任制的重大历史意义,是继土地联产承包责任制后农村的‘第二次革命’”。而学界已有的相关研究大都是一些具有官方背景或者林改制度的实施者所从事的社会政策性的研究,其研究重点大多是从相对宏观的层面,突出对林改所取得的经济成效的分析,而忽视了对林改的社会学意义上的考察。直到2007年之后,学术界对林改的学术性探讨才开始逐渐增多。有鉴于此,我们课题组自2006年8月至2008年9月的两年多时间在福建、江西等省进行调研,获得了大量的实地调查资料。在此基础上,本文侧重从村级实践过程来分析评价整个林改,并对林改中导致的林权集中等问题做初步的探讨与反思。

一、林改中的效率与公平问题

众所周知,改革本质上是利益的再分配与再调整,其中所包含的效率与公平选择始终是困扰改革的最大难题。事实上,任何的改革者都想在这两者之间寻求一种平衡。当前我国正在实

作者简介:贺东航,华中师范大学中国农村问题研究中心副教授。朱冬亮,厦门大学社会学系教授。

本文为国家社会科学基金项目“集体林权制度改革后的中国乡村治理研究”(项目编号:08BZZ040)的阶段性成果。

施的林改也面临同样的问题。究竟集体林地是实行规模经营(大户经营)还是实行分散经营(包山到户)?这一选择背后隐含的其实是国家对集体林权制度安排的效率和公平的选择偏好。

在人多地少的传统小农经济中,生存理性与经济理性一直是学术界争论的焦点问题之一。由于包括林地在内的土地攸关农民的生存,在目前我国农村社会保障制度体系远未建立完善的基础上,土地在很大程度上依然是农民心目中的“命根子”这个看似老生常谈的问题却总是容易被主张实行土地规模经营论的人所忽略。事实上,对于农民来说,土地问题是如此之重要,以致于社会中的任何一个阶层要想完整地占有土地的产权,都是难以做到的。土地产权往往被分割为所有权、经营权、收益权和处分权等,不同阶层的人通过占有土地产权某一部分,以获取分成收益。

对于山区农村而言,林改的实施被认为是继1980年代耕地承包制之后的又一次重大改革。与耕地承包制改革目标相似,林改的基础目标也是计划将林地使用权向农户转移,把集体林地经营权和林木所有权落实到农户,确立农民的经营主体地位,让农民获得重要的生产资料。然而,从林改试点省份的实践看,并没有完全达到预期的目标。其最突出的一个表现就是,在不少农村地区,林改造就了少数借林权改革之机“快速致富”的新“林场主”阶层,而大部分农民却因社会排斥而失去了原本属于“大家集体所有”的山场。

林改政策的设计,初衷是试图将“还山于民”作为新的集体林权安排的原则和目标,但首先要面对的现实起点却是:如果林地在此前已经流转出去,则没有山还给农民,而纠纷肯定会就此产生。根据我们在福建、江西、湖北和贵州等地的调查,这种情况普遍存在。由于历次制度变迁已形成集体林权主体多元化的格局,虽然福建、江西两省都提出林改要实现“均山、均权、均利”的“三均”目标,但又设置了“三维护”条款。所谓“三维护”包括:(1)对已明确林权的予以维护,不打乱重来或借机无偿平调;(2)在改革前签订的合同,只要符合国家法律政策,转让行为规范,合同将给予保护;(3)对合同不完善和不规范的地方,采取“动钱不动山”的办法进行利益调整并加以完善规范,尽量维护原业主的利益。该政策的执行事实上等于维护改革前的林权配置现状。换言之,从各地大部分村庄的村级改革实践看,此次林改只是把林改前已经流转出去的集体林权给予重新确权发证(即“三维护”),而不是从根本上对原有的产权配置做出变动,林权经营主体基本保留不变。虽然这样做的目的是为了尽量降低改革的成本,并期望提高林地经营单位的效率,但如此一来,就和历次林改一样,林改也没有全面实现当初设定的实现山林初始产权在集体成员间公平分配的基本目标。再加上林改实施过程中存在着政策排斥、信息排斥、资本排斥等诸多社会排斥因素,使得林改后的林权大部分集中在包括少部分林业企业在内的林地经营大户手中,而大部分农民获得的林权却非常少。

考察林改的制度变革绩效,也应该考察不同社会阶层对于林改的评价。由于林改后各地农村的集体山林普遍通过各种合法和不合法的方式向林地经营大户集中,客观上导致不少农民失山失地。加上林改中政府大幅度地实行减税让利,引发林权大幅度升值,进而导致林地经营大户迅速暴富。面对这种情形,失去集体山林的农民自然会在心理上失去平衡。他们和林地经营大户的矛盾也越来越深。有些村民认为,是地方政府和林业“大户”勾结,以实施林改的名义,把属于大家所有的山林据为己有。这样一来,农民群众和林地经营大户、地方政府的矛盾就会越积越多,最终变成公开的冲突。

当然,由于各省(市)之间的改革起点不同,导致改革的路径、方式和结果也不一样。福建省

在 1980 年代的“林业三定”时期,大约只把全部集体林地的 20%承包到户,其中大部分还属于毛竹林,至于剩余的商品用材林则基本上维持改革前的集体统一经营模式。而在改革后的近 20 多年中,福建省各地的村集体组织已经通过拍卖、流转、个私造林、合作造林等各种途径,把大部分的集体林地流转给林地经营大户经营。即使剩下少部分山林没有流转出去,也是因为林地条件差而无人经营,以致到了林改实施时,很多村庄已经基本无林可改了。

在其他一些省(市),由于当初在“林业三定”时就已经把大部分集体山林承包到户经营,在很大程度上实现了“分山到户”的目标。至于林改的实施,不过是重新给村民换发林权证而已。这样的改革程序自然较为简单,所遇到的改革阻力也小得多。但即便如此,这些省(市)也很少把“林业三定”后剩余的仍由集体统一管护的山林分山到户,而是通过招投标拍卖等方式流转 to 少部分人手中。以湖北省为例,该省很早就通过“林业三定”和“两山合一山”,将大部分集体山林落实到了农户经营(约有 60—70%山林下户)。2001 年初,国家林业局下发了《林木和林权属登记管理办法》的政策文件,湖北省就按照国家林业局的要求,在 2002 年开展了重新确权发证工作。经过几年时间,这个省已有 60—70%以上的山林换发了林权证。但是,值得注意的是,湖北省一些地方约有 30—40%在“林业三定”时未分到户的集体山林,被村集体组织以拍卖形式流转集中到少数个人手中,且这些拍卖行为大部分是突击性地发生在 2004 至 2007 年林改实施前后期间,由此引发了农民广泛的质疑和不满。类似的情况在云南、贵州等省也同样存在。

有学者曾不无担忧地指出,在目前我国农村地区社会保障制度远未建立健全的情况下,集体林地依然具有社会保障的功能,因此集体林地和林木的流转都要适度,防止因过度流转而出现农民失山失地现象,导致农民因缺乏维持生计的基本条件而造成社会动荡。这种提醒非常有道理,也是值得我们高度重视的。过去一直讲效率优先,兼顾公平,但我们认为只有先实现公平,才会有效率。在已经存在纠纷的情况下,地方政府不宜强行推动林业权属流转和变更,而是一定要先考虑到公平原则。本文所列举的一些例子表明,如果林改过程中的林地流转不公平和不规范,必然会埋下纠纷的隐患,最终会使效率归零。

二、林地集中与经营绩效的问题

官方的资料表明,试点省份的林改取得了很大的经济绩效,主要表现为林业产业发展速度加快,林业产值大幅度增加,林农收入增加等。不过,我们认为,试点省份的林业经营绩效的提升应归功于林业经营市场化改革、政府减税让利和宏观林木市场繁荣等,而不是因为林地集中规模化经营所导致的(至少目前还看不出来)。其中政府的减税让利占有最为重要的地位,对山林快速升值贡献最大,其他两个因素只是为林木市场化交易提供了制度平台。这点和中国 1980 年代初期的耕地承包责任制有很大的不同。福建省产权制度的变革确实促进了林业经济绩效的提高,主要表现为林权制度明晰之后,激发了林权承包经营者对林地经营的投入,特别是各种非公造林所占比例大幅度上升,但除此之外,其他的经营绩效在短短数年内根本体现不出来。原因很简单,一代林木一般要经过 20 年才能变为成熟林,即使是种植桉树之类的速生丰产林,至少也得七八年时间。而福建、江西两省的地方政府在 2006 年前后即开始大力宣传林改并取得了重大经济绩效,此时林改才经过 3 年时间,所谓的因为投入增加而导致的产出增加还没有显现,这与耕地经营是不同的。因此,要客观评估包括福建、江西两省在内的林改所取得的

经济绩效,还必须考虑到其中涉及到的其他多方面的因素,并不能完全归功于集体林权制度改革本身。

在我们看来,目前试点省份的林改所取得的经济绩效,在很大程度上只是林业利益的再分配而导致林业产出的虚假提升。林改实施前,林业经营利润大部分被各级政府的高税费分割去了,而林改之后,政府一方面通过政策性的减税让利,另一方面通过改革木材流通体制,取消原有的统购统销的垄断经营,导致林木市场交易成本大大降低,这样一来,政府等于把相当大的一部分利益让渡给林业经营者,无形当中似乎林业产出就大为增加了。但是很少有人注意到,自从林业税费减少后,不仅山区县(市)、乡(镇)的地方财政大幅度下降,而且山区的村财收入也大幅度减少,有的甚至因此陷入困境。这还不算那些因为林木购销体制改革而下岗分流的人员所产生的利益让渡。我们认为,地方政府所大力宣传的林业产出增加,很大程度上来源于原本分散在各个部门的林业剩余价值。

更为重要的是,由于林权的过度集中,政府的减税让利大部分流落到少部分林地经营大户手中,各地因此出现了少数借林改之机的暴发户。这几年,福建省的山区县(市)林业企业之所以发展很快,其深层原因也是政府的减税让利政策使得发展林业企业更为有利可图。换言之,截至目前,包括福建省、江西省在内的林改政策所导致的产出增加大部分是利益再分配的结果,而不是真正意义上的产出增加。

除此之外,试点省份的林业经济绩效提升与国家政策导向、林产品市场的复苏和山区交通网络的增加也有很大关系。林改之前,林木市场发育不充分,林木市场流转成本居高不下,再加上与林木有关的上游林产业(如家庭装饰业)也相对不如现在这般发达,导致市场对林木原材料的需求较少,林业市场普遍比较低迷。而林改之后,林产品市场发展势头迅猛,自然带动了与此有关的下游林木生产的发展,进而直接引发林木及山林的快速升值^①。再加上近几年国家加大力度建设“村村通”工程,山区的交通有了很大的改善,山木运输难的状况有了很大的改观。

在田野调查中我们发现,即使是那些已经租赁给林业企业经营的集体林地,其所带来的规模效应也不明显。因为在目前的经营体制下,林地的规模经营并不可能采用更多的新技术,至多是种植新树种而已。林地的经营依然要靠简单的人力来完成,不可能采用大规模的机械化操作来提升林地经营管理的效率。即使是种植速生丰产林之类的新树种,也与分散经营并不矛盾,因为可以通过“公司+农户”等组织形式达成规模经营的目标。

事实上,小农经营的现代性适应问题一直是学术界争论的焦点议题之一。很多学者都以耕地经营为题,对此进行了广泛的探讨。赖泽源(1996)对中国农业生产现状进行的深入研究表明,我国农地规模和农业产出(以农产品数量为准)是一种“负相关关系”,即农地规模小的反而效益更高。还有的学者则强调了客观环境决定了我国不宜实行耕地规模经营。如王郁昭(1995)认为,农村耕地规模经营是以城市化为前提条件的,而我国绝大部分农民还是生存在农村中,国家目前还不可能为他们提供其他非农就业机会,因而我国仍然要以小农经营模式为本。而蔡昉(1992)认为,我国的农村改革是“一种诱致性的制度变革”,它塑造了一个崭新的农村经济微观基础,那就是农户。“农户一旦成为可以自行选择技术道路和制度安排的主体,就会根据自身对制度服务的需求,寻找和创造相应的制度供给,制度变革就成为一个不断的、诱致的过程。”上述论点对当前我国正在实施的林改无疑具有很大的启示意义。从试点省份的实践来

^①近年来,福建内陆的山区在对外招商引资的项目中,很多都与竹木加工业有关。

看,林改是否达成了预期的增加林业产出的目标,这种产出增加又是通过何种途径获得呢?仍值得我们持续观察。

三、明晰林权主体与促进经营者增加投入的问题

制度经济学家普遍认为,产权具有排他性,产权的明晰界定会减少不确定性,进而增进资源的有效配置与使用。林改政策的设计者认为,只要明晰林权主体,就能够促进林地经营者增加林地经营的投入,进而提升林业经营绩效。那么,林改的实践是否果真如此呢?

根据我们对各地村级林改实践过程的田野调查,试点省份林改后林地经营绩效的提升大都来自于政府的减税让利和市场化改革。福建省的林改实践结果表明,只要政府能为林地经营提供良好的外部条件,就会激发农民的“小农理性”,由此带来的激励效应甚至超过所谓的规模经营。正是由于试点省份在实施林改过程中大幅度降低了林业经营税费负担,使得林地经营有利可图,各地林农才大力植树造林,“把山当田耕、把林(竹)当菜种”,“像种粮一样育林、像管田一样管山”。此情此景令人联想到1980年代土地承包制刚实行的景象。如果没有这个至关重要的外部激励机制,即使是分山到户,同样也无法刺激农民增加投入。

事实上,我国很多省份在“林业三定”时就把大部分的集体山林分给农户经营,但并没有带来林地产出的增加,而且越是山区的农民,生活越是贫困。所谓守着的“金山银山”,实际上和守着“荒山”没有多大差别。即使是林改实施后,由于不少省份所做的工作仅仅是确权发证,并没有出台类似福建省、江西省这样的减税让利的措施,自然也就无法刺激林农增加投入。因此,后续省(市)在继续推进林改时,应把切实减轻农民负担,建立长效预期机制作为改革的重点步骤,让农民真正感觉到经营林地有利可图。只有这样,林权制度改革才能真正取得成效。

如果我们回忆一下1980年代“林业三定”时期的改革,可以发现,“三定”的主要政策是划定自留山和责任山、落实林业生产责任制,在操作方面除了开展单一的确权之外,并没有考虑与之关联的收益权、处置权落实问题,更没有考虑与之配套的发展体制、机制和政策问题。直到林改实施前,国家基本上是延续实行统购统销体制。在这样的林业体制中,农民经营林地根本就无利可图,自然不可能增加投入。林农的投入不足显然不完全是由于林地经营规模过小、产权不明晰所致。

事实上,关于产权现象,经济学和历史学素有兴趣。经济学认识到,产权区分提供了交易秩序和安全,对于建立预期、责任、合约和效率有明显作用。历史学则揭示了财产权模式的演变,说明了由于产权竞争导致的社会、政治冲突,以及各种制度性解决方案发生的历史条件和因果关联。这些知识使我们获益。但是产权现象仍然有许多未解的问题。据訾小刚和赵旭东(2007)在江西省遂川县石村对当地林权的改革调查,发现当地有很多偷砍树木、毛竹的情况。这在一定程度上为林权改革的真正落实提出了一个难题。国家政策、法规在村落中的运行效果不明显,国家期望的经营方式与村民现有的经营方式相脱节。国家希望通过新林改,能够让农户对待山场就像对待稻田那样,对山场有一定的投入,同时,通过流转,使得山场能规模化经营。但实际上,多数村民认为山场上的东西是自然生长起来的,不需要对山场进行投入。

四、集体林改后的林地可持续经营问题

虽然试点省份的林改客观上促进了部分农民的造林积极性,但是林地资源利用的可持续

性一直受到不少学者的质疑。前文已经提到,由于林改后林权过度集中而引起农民的不满和抗争,这种局面在客观上可能使得林地经营者转向短期性经营,自然威胁到林地的可持续利用。但这还仅仅是其中的一个方面,除此之外,林改还可能引发其他危及林地可持续经营的问题。

由于在林改的实施过程中,很多村都是采取一次性转让山林或者一次性收取林地使用费的做法,这种做法虽然短时期增加了村财收入,但却是“竭泽而渔”,致使很多村的村财收入失去可持续发展的基础。此举将直接威胁到未来的村集体组织是否还能够正常运转,并削弱村集体组织的公共资源供给能力。众所周知,无论是推动农村城镇化进程,还是实施社会主义新农村建设,都离不开村集体组织的大力参与和支持。一旦村财枯竭,村集体组织将陷于瘫痪,后果不言自明。

此外,由于有的地方出现山林高度集中在少部分经营大户手中,由此引发当地村民的广泛不满,为此,他们可能采取非理性的乱砍滥伐,导致一些山林遭到毁灭性破坏。如此一来,不仅危及林改后的整个林权制度安排,而且危及当地的生态平衡和田地利用。和其他经营资产不同,由于林地经营的管理和监督成本非常之高,如果林地流转过程不规范,经营者要持续经营已购入的林地会有相当的难度。在福建省将乐县,我们看到,由于近两年当地农民与外来公司的林权纠纷愈演愈烈,面对当地的盗砍盗伐成风以及不断出现的农民群体上访现象,外来公司疲于奔命,已经开始考虑放弃进一步增资甚至放弃长期经营的打算。而江西省西部山区的铜鼓县自2004年新林改以来,当地山民与外来资本绿海(江西)木业有限公司就一直冲突不断,群体性事件爆发后,绿海公司的砍伐立方数就开始以数量级的趋势在上升,短期经营行为明显。这样一来,必然损害当地的生态环境,而在它的背后,是一场新林改后“资本上山”后影响深远的生态失衡和林地经营模式的剧变。

五、林改实践中的村级决策模式问题

以福建、江西两省等为代表的试点省份在实施林改时,采取了一个被认为是属于成功经验的做法,即在总体上维持现行集体林产权制度安排的前提下,把林改的具体操作权力下放给村级集体组织,即允许各村实行“一村一策”,由村民或村民代表自行民主决定林改的实施方案。林改政策规定,村级林改方案必须经过本村 $2/3$ 的村民代表或者村民会议讨论通过方可施行,林改后,不少村庄的村集体开始逐步建立一些新的决策及执行机制。如原先没有公开的村财村务开始逐渐公开,村庄的重大公共事务必须经过村民代表讨论通过方可实行,村主任的选举罢免都由村民大会决定,任何外力无权干涉,等等。这些现代民主观念开始逐步深入到普通村民的记忆中,他们的民主自觉性正逐渐被激发出来,集体林改的实施,无疑给所有的村干部和村民都上了一堂民主教育课。

不过,林改的实施在很大程度上虽然促进了村级民主和村民自治的发展进程,但至少在目前阶段,我们对此所带来的影响不可做过高的估计。由于林改是一个政策性很强的制度变革,以普通村民和村干部的阅历和知识积累,他们难于在短时期内知晓国家林改政策的具体内容,也很难完全理解和把握国家实施集体林改的真正意图。再加上很多村民代表未经民主训练,没有“参政议政”经历,参与村级公共事务能力较低,缺乏责任意识。很多村民代表在参与村级事务中缺乏全局和长远意识。这种客观局限性决定了他们很可能会犯群体性错误,出现群体性决策失误,从而给村集体和全体村民带来不可弥补的损失。

2004年,福建省A乡Z村在林改实施过程中出现的招投标流转山林的例子就很好地证明了这一点。这个村的村民代表经过集体研究表决,决定把本村2556亩山场集中捆绑起来,实际只按照2385亩有林地计算,通过公开招投标的形式转让给一个当地的林地经营大户。当时这些山场的平均每亩标底价为400元,实际“中标”转让价为411元,总价为98万多元。如果这些山场留到2008年,每亩平均价至少可以达到1500—2000元。总价将升值到357.7—477万元。短短4年时间,Z村损失至少在260万元以上。按照村民代表的经验判断,当时外来资本开出来的林地林木价格已经很不错,因此Z村的村民代表同意把本村的集体山场捆绑拍卖,把村集体林木资产变现,这种短视行为导致了群体性决策失误,其最终结果就是造成广大村民因之失山失地,未能分享到林地林木增值的收益。

村民自治要面对两个问题,一是村民民主管理;二是村民民主管理可能的限度。如果只关注前者而不关注限度,那么村民自治就不会真正向前发展。许多国家和地区的公民投票法规定,有些领域不能公投,而必须把它从投票中独立出来,不允许人们通过一人一票来进行。以我国台湾地区所制定的《公民投票法》为例,该法规定预算类和投资类等领域的议题不能进行全民公投,因为专业性太强,这个部分须交给专业人士或精英进行审议民主讨论。事实上,集体山林资产评估涉及到树种组成、林型、平均胸径、小班蓄积、平均树高、亩蓄积、小班资产评估值等专业性很强的知识结构,而且还要对林木市场走势有精确的专业判断。在涉及村集体重大资产变动时,其评估应交给专业机构来事先规划。可以考虑的是,未来若有对《村民自治组织法》修改,可以补充“重大集体资产变动”方案应采取“三分之二村民代表或村民会议通过、并结合专业人士咨询方式”,因为未来有些地区的农村集体资产(土地和林地等)可能动辄几百万至上千万面临要流转或拍卖。

六、结语:新林改与土地流转之间的镜鉴

如果我们把林改和1980年代的耕地承包制改革进行比较,可以发现彼此有不少相同或者相似之处。两者改革的重点都在产权制度。1980年代前后的耕地联产承包制之所以取得了巨大的成功,其根本原因在于改革实现了经济效应和社会效应,可谓一举两得。在保证公平的前提下,兼顾到了改革的效率。由于当时的耕地按照农村集体人口均包到户,因此每个村集体的成员都能够公平地得到耕地的承包权。

但与耕地承包制几乎同时推行的“林业三定”虽然也想效仿耕地承包制改革路径,但是由于国家没有提供足够配套的外部制度支持,这次林改所取得的成效与耕地承包制几乎不可同日而语。在很多农村地区,除了竹林地改革之外,其他商品林在“林业三定”中不仅未能取得完全成功,甚至可以说是最终归于失败。时隔20多年后,政府再次把改革的目光转向农村集体林地,希望再次创造类似1980年代初耕地承包制的奇迹。国家希望通过新一轮集体林改,让大部分农民能够分到属于自己的“第二份责任田”。但我们也要看到,如今的社会发展形势与1980年代初相比已经发生了巨大的变化。经过20多年的发展与变迁,中国不仅已经步入小康发展水平,而且社会分层加剧,社会多元化发展格局已经基本形成,整个社会因此而呈现出巨大的异质性。

事实上,新世纪实施的林改也同样是沿着这两条主线进行的。所不同的是,自“林业三定”至今,不仅不同省(市),甚至不同地区、不同县(市)、不同乡(镇)乃至不同村庄的不同林地的林

地利用方式都有很大的差异。各地农村通过承包、租赁、拍卖和抵押等不同的形式,已经把大部分村集体所属的集体林地流转各种不同类型的经营主体手中。目前,我国的集体林地总体上已经进入多元化经营时期。这一点和耕地承包制时期相对均质的利用方式(集体统一经营)有很大的差异。从福建、江西等试点省份的林改实践可以看出,这次林改在很多方面比上个世纪实行的耕地承包制走得更远。有学者甚至认为,相对于耕地制度改革而言,林改几乎是“一步到位”。改革遵循了《农村土地承包法》、《物权法》等相关法律对30年农地制度的所有改革经验,并有相当大尺度的突破。譬如,新林权改革的意见和方案明确鼓励林权的二次(多次)流转,并鼓励搭建市场交易平台及提供政策软件,其市场化取向是相当明晰的,这一点也已经大大突破了至今为止的耕地制度改革实践进程,在土地制度的改革上可谓是一大突破。在林改实践中,各地不仅大量出现包括租赁、抵押、入股、拍卖等多样化的林地经营形式,而且林权流转的面积规模和时间期限都是耕地流转所难以比拟的。由此引发的一些问题自然也值得我们重视。如果未来的耕地制度改革也采取类似的路径,是否也会出现类似林权集中的耕地集中问题?如果未来国家放开耕地流转,也允许各类非农业、非农村资本参与农业开发,那么有没有可能也出现类似的失地农民呢?

根据我们的田野研究,在新集体林改实施前后,村庄外部的力量携带资本进入了村庄内部,这样势必给原本相对封闭的乡村社会带来强大的冲击。从这个角度来看,新集体林改所带来的山林资源重组,不仅意味着农村生产关系的变革,而且也意味着农村社会关系的重大变革。当前农村家庭土地承包制度正在转向以耕地流转为目标的改革实践,同样面临一些亟待破题的新命题,这些命题需要通过进一步的改革加以解答。

参考文献:

- 蔡昉,1992《十字路口的抉择——深化农业经济体制改革的思考》,北京:中国社会科学出版社。
- 贺东航、朱冬亮,2008:“新集体林权制度改革对村级民主发展进程的影响——兼论新集体林改中的群体性决策失误”,《当代世界与社会主义》,2008,6。
- 赖泽源,1996《比较农地制度》,北京:经济管理出版社。
- 吕德文,2008:“林权改革的方向与实践”,《中国老区建设》,2008,9:7—8。
- 王郁昭,1995:“正确对待农业小生产和农村家庭经济”,《中国农村经济》,1995,11。
- 张红霄、张敏新、刘金龙,2007:“集体林权制度改革:林权纠纷成因分析——杨家壩村案例研究”,《林业经济》,2007,12:12—15。
- 朱冬亮,2002:“土地调整:农村社会保障与农村社会控制”,《中国农村观察》,2002,3:14—21。
- 朱冬亮、肖佳,2007:“集体林权制度改革:制度实施与成效反思——以福建为例”,《中国农业大学学报(社会科学版)》,2007,3:82—90。
- 瞿小刚、赵旭东,2007:“‘偷’与林权——以赣南某村落林权状况调查为例”,《云南大学学报(法学版)》,2007,6:105—118。
- R.科斯等,1994《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,上海:上海三联书店、上海人民出版社。

(责任编辑:王燕燕)